

TRANSFERENCIAS MONETÁRIAS CONDICIONADAS EN COSTA RICA: el caso del Programa AVANCEMOS

Maria Lorena Molina Molina

Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica (UCR)

Yessenia Fallas Jiménez

Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.(UCR)

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN COSTA RICA: el caso del Programa AVANCEMOS

Resumen: El “Programa AVANCEMOS”, forma parte de las acciones que la actual administración del Estado ha desarrollado en materia de Política Social. Su principal característica es ser uno de los programas precursores en materia de transferencias monetarias condicionadas en Costa Rica. Formalmente su objetivo es contribuir a la permanencia de las y los adolescentes en los sistemas de educación secundaria. Sin embargo el programa forma parte de una serie de políticas del actual gobierno cuya finalidad es ubicar al país en los mercados internacionales como proveedor de mano de obra calificada y con costos menores.

Palabras clave: Estado, política social, transferencia monetaria condicionada, derechos.

CONDITIONED MONETARY TANSFERS IN COSTA RICA: the case of the AVANCEMOS Program

Abstract: The “Avancemos Program” is part of a group of actions that the current Costa Rica State administration has implemented in terms of Social Policy. Its´ main characteristic is to be one of the precursors of conditioned monetary transfers in Costa Rica. Formally, it´s main objective is to keep teenagers attending Junior and High School. However, the program is part of a series of government policies that have the purpose to place the country in the international market by suppling low-cost skilled work force.

Key words: State, social policy, conditional cash transfer, rights.

Recebido em: 28.08.2009. Aprovado em: 29.10.2009

1 INTRODUCCIÓN

Interesa colocar en este artículo la descripción y algunas notas críticas sobre uno de los Programas de transferencia monetarias condicionadas, denominado AVANCEMOS, a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, institución creada desde 1971 para atender la pobreza en Costa Rica. Las autoras hacen un breve señalamiento de las condiciones que propician el surgimiento del programa mencionado; lo describen en sus componentes básicos y en su forma de operación, para concluir con algunos señalamientos y preguntas a modo de conclusiones.

2 LA AGENDA PÚBLICA: demandas del mercado, control de pobreza extrema y educación

Costa Rica, ubicado en la parte sur de Centroamérica, es un país de aproximadamente 4 millones de habitantes, según el último Censo de Población realizado en el año 2000. Los datos oficiales, del año 2006 refieren que la escolaridad promedio de las personas consideradas población económicamente activa corresponde a 8,6 años, lo cual equivale a un aumento de tan solo 1,4 años, respecto a 1990. El porcentaje de población de ese mismo grupo con secundaria completa en 1990 fue de 25,1%, mientras que para el 2006 mostró un incremento de un 10%. Paralelo a ello se observó una disminución del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, pasando de 20,9% a 12,2% (Informe estado de la Nación: 2007:98-99).

Sin embargo, desde los años noventa se viene mostrando un progresivo aumento de la población que se desvincula del sistema educativo de secundaria, es decir, aquella población que oficialmente es agrupada bajo el término de “deserción escolar” y cuyas razones para la no permanencia en este sistema se asocian a su condición económica y a la calidad del sistema educativo. Así, por ejemplo, según datos oficiales, en el año 2005 la “deserción escolar” fue de 12,5% y el 2006 fue de 13,2%; este porcentaje es similar al reportado diez años atrás.

Para el año 2008, 31.832 estudiantes de secundaria presentaron sus pruebas de bachillerato, de los cuales solamente el 64,3% recibió su título de bachillerato, el restante 34,7%, no concluyó su año de estudio, o no aprobó los exámenes (GARNIER; 2008) mientras que, para el año anterior la porción de estudiantes que aprobó sus exámenes fue del 67,2% (GARNIER, 2008), año que representó una leve mejoría respecto a su antecesor, el 2006, cuando solamente el 60% de los estudiantes aprobaron las pruebas que realizaron.

Para el año 2004, el 28,5% de las personas entre los 12 y 17 años que no asistió al sistema educativo tenía “problemas económicos”: 7,7% trabajaba, 4,5% hacía oficios domésticos y 16,3% no podía pagar los estudios, (RUIZ, 2006). Se ha observado que, en el avance hacia los ciclos superiores se muestra

una mayor cantidad de estudiantes fuera del sistema educativo, a saber, el paso del primer al segundo ciclo, de éste hacia el tercero y del tercero al cuarto. Así, por ejemplo, para el año 2004 el 19% de estudiantes que pasaron del tercer al cuarto ciclo no continuaron sus estudios, (RUIZ, 2006).

Según el Ministerio de Educación, durante los años 2006-2008 solamente el 79% de las personas en edad colegial asistían a un centro educativo, mientras que para el año 2009, esa cifra subió al 82,7%.

Las condiciones anteriormente descritas han colocado en la agenda gubernamental una serie de políticas públicas orientadas al mantenimiento de la población de personas menores de edad en el sistema educativo, creando, para ello, programas educativos abiertos, más flexibles que los sistemas tradicionales y al mismo tiempo acciones de asistencia o soporte económico para lograr el sostenimiento de esta población en el sistema educativo.

Una de las experiencias más importantes en relación con ello es el desarrollo del Programa AVANCEMOS por parte de la actual administración (2006-2010), una de las primeras experiencias de Transferencias Monetarias Condicionadas en el país (TMC), cuya expectativa es cubrir al menos 130.000 estudiantes en todo el país para disminuir las tasas de “deserción”.

3 CONSIDERACIONES HISTÓRICO-TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA AVANCEMOS

El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas AVANCEMOS se circunscribe a la ejecución de actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010. En esta administración la centralidad ha estado en colocar al país a tono con las demandas productivas internacionales y hacerlo más atractivo en la oferta de mano de obra calificada para los procesos productivos mayormente asociados al sector de servicios y tecnología de capital transnacional.

El PND está fuertemente influenciado por el llamado “Paradigma del Desarrollo Humano”, impulsado desde hace algunos años por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y muy ligado a la obra y el pensamiento del economista Amartya Sen, quien plantea que mediante el fortalecimiento de capacidades individuales se apunta la superación de la pobreza. Uno de los principales planteamientos del PND citado refiere a

la tarea de hacer que el crecimiento económico se refleje en mayor bienestar social, toda vez que esta traducción dista de ser automática [...] es preciso dejar atrás, [...], falsas dicotomías sobre el papel del Estado y del mercado en la creación de

riqueza y sobre el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, (PND; 2006-2010, p. 18).

Una expresión de la base político-ideológica sobre la que se coloca el PND se observa en el siguiente planteamiento:

Una socialdemocracia moderna es la que entiende que no necesitamos un Estado grande, sino un Estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos. Que admita que, en muchos casos, es imprescindible rectificar el papel del Estado en Costa Rica, que es necesario liberar al sector privado de las ataduras que durante mucho tiempo lo condenaron a la ineficiencia y que es sano que la iniciativa privada se ocupe de muchas funciones productivas asumidas por el Estado en el pasado, (PND; 2006-2010, p. 18).

En este marco de “concepción de crecimiento, bienestar y distribución de la riqueza”, la actual administración mantiene la estrategia focalizadora de los servicios sociales iniciada en el llamado “ajuste estructural de los años 80. Para ello se ha propuesto desarrollar una serie de acciones orientadas básicamente a los estratos de clase más bajos, contribuyendo, con ello, a fortalecer la focalización del acceso a los bienes y servicios derivados de la Política Social en el estrato poblacional calificado como pobreza extrema. Uno de los ámbitos de acción gubernamental refiere a la educación de la población adolescente en condición de pobreza extrema –futura fuerza de trabajo- mediante la transferencia monetaria condicionada del Programa Avancemos.

Así mismo, el incentivo a la permanencia en el sistema educativo deviene de una preocupación por aumentar los niveles educativos, sobre todo los de la preparación técnica, como la aprobación y negociación de tratados comerciales a nivel internacional (CAFTA, Canadá, CARICOM, entre otros, aprobados. Así como los de la Unión Europea, China y Singapur, en proceso de negociación) vienen demandando una mayor cantidad de mano de obra técnica calificada.

Aún en medio de una creciente recesión económica, algunos expertos señalan que “El país presenta una mano de obra calificada, con altos niveles de alfabetización y conocimiento del idioma inglés en comparación con el resto de países de la zona. Sin embargo, su oferta pareciera no aumentar al ritmo en que la demanda de las empresas lo requiere”, (ACTUALIDAD ECONÓMICA, 2008). Este fenómeno de creciente demanda, inició hace aproximadamente diez años cuando INTEL construyó una de sus casas matrices en el país; esto constituyó

un elemento que atrajo a una importante cantidad de empresas de tecnología que quería desarrollar sus procesos de producción alrededor del mayor fabricante de procesadores del mundo, (ACTUALIDAD ECONÓMICA, 2008).

A partir de lo anterior, se empieza a dibujar un panorama claro de las razones por las cuales se desarrolla un programa como AVANCEMOS.

4 EL PROGRAMA AVANCEMOS: breve descripción

El Programa AVANCEMOS está enmarcado en la meta oficial del Plan Nacional de desarrollo 2006-2010, referida al aumento del financiamiento de la educación en un monto equivalente al menos de un 8% del PIB.

Éste se inscribe en la modalidad de programas de focalización y transferencia de renta condicionada. Desde el año 2002, el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación institucional del Instituto Mixto de Ayuda Social (creado en 1971 para “resolver el problema de la pobreza extrema en el país”, según se indica en la ley de creación N. 4760 de mayo 1971) han hecho transferencias de renta, pero no condicionadas mediante contrato familiar, como lo implementa el Programa Avancemos.

AVANCEMOS se fundamenta en el decreto N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH, publicado en la Gaceta del 19 de mayo del año 2006 para promover el mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal, ya sea a través de la educación académica o técnica y en las diversas modalidades que el sistema educativo ofrece. En los años 2006-2008 el programa fue gestionado por dos instituciones públicas: el IMAS y FONABE (Fondo Nacional de Becas)

El decreto ejecutivo que creó el Programa ha sido objeto de algunas modificaciones desde su aprobación; la más importante de ellas fue la del 2008, en la que se modificó la estructura organizativa del Programa, dejándose como única institución responsable al IMAS.

4.1 Objetivo del Programa Avancemos

Según el decreto N° 34786-MP-S-MEP, del 2008, último en modificar el Programa, el objetivo de Avancemos es “promover el mantenimiento en el Sistema Educativo Formal de adolescentes y jóvenes hasta 25 años de edad, pertenecientes a familias en condición de pobreza” (p.1), con la finalidad de contribuir a la reducción de la pobreza, desde el planteamiento de las metas referidas a empleo y educación contempladas en el PND 2006-2010.

4.2 Lineamientos institucionales

La Secretaría Técnica del Programa Avancemos, apoyándose en los Decretos Ejecutivos: N°33677-MP-MEP-MIVAH (14.02.2007), No 34786-MP-S-MEP

(1 10.2008) emitió lineamientos mediante la resolución No 006-08. Mayo 2008.

Los lineamientos son:

a. La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos¹ de selección de las entidades ejecutoras”.

b. “La incorporación de los/las beneficiarios al programa exige la matrícula en el sistema educativo formal en secundaria, en cualquiera de sus modalidades. Para estimular el rendimiento educativo, los/as estudiantes incorporados al Programa Avancemos sólo podrán repetir, por una única vez, un nivel educativo.

c. “Las familias, en tanto corresponsables del Programa, deberán suscribir un documento mediante el cual adquieren [...] [los] compromisos, como requisito para tener acceso a los beneficios del Programa”.

d. “Para efectos del control de la emisión del pago de las transferencias, el MEP informará a la Secretaría Técnica y a las entidades ejecutoras, de manera regular y oportuna, el incumplimiento de la asistencia y la lista de los reprobados de la población beneficiaria del Programa Avancemos”,

e. No hay límite para la cantidad de estudiantes que una familia postule para el Programa Avancemos, en tanto se cumpla con los requisitos establecidos. Sin embargo, se establece un tope máximo de ochenta mil colones por familia beneficiaria del Programa Avancemos.

A partir de estos lineamientos, se establece que en una misma familia puede haber varios estudiantes que reciben TMC del Programa AVANCEMOS, siempre y cuando la suma de los montos recibidos no supere los U\$A 138² por familia. Este dato debe ser visto a la luz del costo nacional de la canasta básica que, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo, fue de aproximadamente U\$A 52 por persona en setiembre de 2008.

Cabe destacar, respecto al lineamiento indicado en el inciso “b”, que a partir del año 2009 se modificó parcialmente, ya que el MEP estableció, como parte de la Política Nacional de Educación, que las y los estudiantes que reprobaron una cantidad de materias, no superior a tres, pueden matricularse en otras del año siguiente y repetir solamente aquellas en las cuales no obtuvo aprobación. De esta manera, los criterios de permanencia en

AVANCEMOS fueron modificados al no existir la condición de repitentes para los casos en que no se aprobaron tres materias.

4.3 Estructura y Componentes del Programa

El Programa cuenta con un órgano decisor de alto nivel para la definición de políticas, denominada Secretaría Técnica, que se ocupa de la coordinación con las instituciones participantes, definición de normas, seguimiento y evaluación de resultados; un Panel Técnico, conformado por las instituciones participantes para el apoyo, asesoría y formulación de recomendaciones para la toma de decisiones. Ambas instancias definen las estrategias, a seguir, a nivel nacional.

Está conformado por tres componentes: a) la transferencia monetaria, b) un incentivo para el ahorro y c) apoyo a una oferta educativa y formativa de calidad. Según se establece, conforme el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, durante el año 2007 se dio énfasis al primer componente.

Como entidad ejecutora del primer componente (transferencia monetaria), el IMAS establece los mecanismos operativos y de coordinación necesarios para la ejecución y el trabajo articulado con la Secretaría Técnica del Programa.

En cuanto a los componentes 2 (un incentivo para el ahorro) y 3 (apoyo a una oferta educativa y formativa de calidad) del Programa, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) presentarán a la Secretaría Técnica una propuesta de oferta complementaria.

A partir de esta estructura se prevé que la TMC, cuya ejecución está a cargo del IMAS, se vea apoyada por la oferta educativa y formativa, que estaría a cargo del MEP.

Sin embargo, es importante aclarar que, para mediados del año 2009, solamente se han ejecutado acciones correspondientes al primer componente (TMC), pues no ha sido posible establecer coordinaciones entre instituciones para desarrollar la oferta educativa y, tampoco, destinar el presupuesto necesario para desarrollar el segundo componente, el cual consiste en el depósito mensual de dinero en una especie de fideicomiso para ser utilizado por los y las estudiantes que ingresaran en la universidad, para cubrir parcialmente los costos de su formación profesional.

4.4 Financiamiento y presupuesto

En cuanto al financiamiento, éste se hace mediante recursos provenientes del Presupuesto Nacional, del Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares (FODESAF), del MEP, del IMAS, así como de otros aportes de entidades nacionales e internacionales.

Para el año 2007, el presupuesto total destinado al Programa AVANCEMOS por medio de todas las

instituciones participantes fue de (U\$A 36.629.093) (STPA; 2008).

Según la Secretaría Técnica del Programa, el presupuesto de IMAS y FONABE (cuyas fuentes

son Gobierno central mediante el Ministerio de Hacienda y FODESAF), del año 2008, estuvo conformado de la siguiente manera:

Entidad ejecutora que hace entrega de la Transferencia	Fuente de los recursos			TOTAL	Cantidad de beneficiarios
	Hacienda (presupuesto nacional)	FODESAF	Recursos propios		
IMAS	12.415.933,78	4.552.509,05	3.724.780,13	20.693.222,97	40.000
FONABE	41.781.341,61	7.476.461,46	29.832,73	49.287.635,80	90.469
Total	54.197.275,39	12.028.970,51	3.754.612,86	69.980.858,77	130.469

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Secretaría Técnica del Programa AVANCEMOS, 2008.

Cuadro 1 - Programa Avancemos. Presupuesto 2008, en dólares³.

Así, en comparación con el presupuesto general del año 2007, durante el 2008 el Programa recibió una mayor cantidad de recursos y pasó de atender 96.621 estudiantes (meta estimada de 70.000) a 130.469 en el 2008 (meta estimada de 130.000).

Según los datos del IMAS, área de presupuesto (2006-2008), las fuentes del presupuesto del Programa Avancemos fueron FODESAF⁴, IMAS y Gobierno Central. Según el informe de ejecución del IMAS, para el año 2006, cuando se desarrolló la experiencia piloto del programa el presupuesto asignado solamente por IMAS, (p.56) fue de u\$A 959.518,88 y pasó a u\$A 15.228.364,89 en el año 2007 (p.46). Según la institución, para el año 2008, no todos los recursos fueron ejecutados, pues según las mismas fuentes del IMAS, se señala que el gasto efectivo con fondos provenientes de FODESAF fue del 83%; de los fondos aportados por IMAS se ejecutó el 96% y de los fondos procedentes del Gobierno Central el 74%.

4.5 Población meta

La transferencia Monetaria Condicionada contenida en el Programa Avancemos está orientada a “las familias que se encuentren en riesgo, vulnerabilidad social, exclusión, pobreza, con prioridad a las familias pobres bajo los lineamientos de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza”, (DE; N° 34786-MP-S-MEP), específicamente el artículo seis de este mismo decreto señala que “La Población Objetivo del Programa son familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y los veinticinco años de edad, que viven en condiciones de pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria” (DE; N° 34786-MP-S-MEP)

El Programa contempla la posibilidad de cancelar la transferencia de dinero en los casos en que el o la estudiante no esté incorporado al sistema educativo, sin importar las razones por las cuales esto haya sucedido. Un elemento importante de resaltar en relación con esto, es el hecho de que AVANCEMOS no contempla ningún tipo de acción o estrategia “de salida”, de esta manera las y los estudiantes pueden dejar de ser parte del programa por diversas razones que van desde la finalización exitosa de sus estudios de secundaria, la “renuncia” al Programa, un cambio en su situación socioeconómica hasta la cancelación de la transferencia, (STPA; 2008).

Por otro lado, en el Decreto Ejecutivo 33318 MP-Mivah, publicado en La Gaceta del 1 de septiembre de 2006, se toma en cuenta a la población indígena estudiantil que vive en condición de pobreza a partir de algunos criterios de excepción que consideran el “riesgo, la vulnerabilidad o exclusión social”, como razones de aprobar la TMC. (ILIDES; 2008).

Cabe destacar que, también la población extranjera puede solicitar la TMC, sin embargo hay condiciones necesarias para poder ejecutarla, por ejemplo, que padre, madre o encargado esté en condición migratoria regular para tener acceso a la apertura de una cuenta bancaria. En aquellos casos en que esto no sucede, el IMAS puede realizar la TMC a través de un cheque a nombre de terceros, cuya condición migratoria sea regular o sea ciudadano costarricense.

5 OPERACIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA AVANCEMOS

Aunque el programa inicia en el año 2006 con la mediación de dos instituciones con instrumentos y criterios diferentes, pues el FONABE es un fondo nacional de becas y asigna el subsidio al estudiante

y, el IMAS, lo asigna con el criterio de condicionalidad, vamos a referirnos solamente al funcionamiento del Programa a cargo del IMAS, según se establece en el último decreto.

5.1 Criterios e Instrumentos de selección

El instrumento básico que utiliza el IMAS es la Ficha de información social (FIS). Desde hace aproximadamente 8 años, toda la población que participa de alguna de las ofertas programáticas del IMAS tiene su FIS. Esta ficha ha sido objeto de duras críticas a nivel nacional, pues solamente permite captar información general de las condiciones materiales de vida, que posteriormente es incorporada en un sistema informático (Sistema de Información de la Población Objetivo, SIPO) el cual automáticamente define si la familia o persona cumple con los criterios “técnicos” establecidos para ser “beneficiario” de la institución mediante alguno de sus programas.

Esta información, así como las ofertas programáticas en las que participan la población, confluyen en el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN), que se articula en un solo programa con el SIPO, éste ha sido desarrollado para el tratamiento de toda aquella información relacionada con la atención, la aprobación y el seguimiento de las solicitudes procesadas. (ILIDES; 2008)

El SIPO hace una combinación automática de tres criterios:

a. Grupo Línea de pobreza:

Se subdivide en las siguientes categorías: familia en condición de pobreza extrema, en condición de pobreza básica y no pobre. Esta definición se hace a partir del ingreso per cápita. La información obtenida mediante la FIS y procesada electrónicamente, asigna una de estas categorías automáticamente a la familia.

b. Grupo de prioridad:

Con este criterio se divide a la población de la siguiente manera: Grupo 1 y 2, que corresponden a los grupos prioritarios para la institución, pues, al tener una estrategia focalizadora, se concentra en los dos grupos poblaciones en condiciones de vida más precarias. Posteriormente, se tiene el grupo 3, que puede obtener algunos bienes y servicios como consecuencia de la realización de un informe técnico-profesional, que justifica las razones por las cuales a pesar de no estar en los dos grupos prioritarios, requiere ingresar a algunas de las ofertas programáticas de la institución. Finalmente el grupo cuatro, población que generalmente “no califica” para ninguna de las ofertas institucionales.

Un dato interesante es que, debido a la preocupación por aumentar la cobertura del Programa AVANCEMOS, la actual administración decidió que todas las familias pertenecientes a los Grupos 1,2 y 3 deben recibir aprobación de la solicitud.

c. Grupo de puntaje:

Este es un criterio cuantitativamente más amplio, pues a partir de la misma información de la FIS se divide a las familias en cuatro grandes grupos, según rangos de puntaje más amplios que los establecidos en los “grupos de prioridad”. Esto permite la combinación de los tres criterios anteriores, de manera tal que una familia que no está catalogada en condición de pobreza extrema y pertenece al Grupo 3, con un puntaje bastante cercano al Grupo 2, podría pasar a formar parte de una oferta programática de servicios sociales del IMAS.

Para seleccionar las familias “se utilizan tres estrategias: a) uso del SIPO para orientar la búsqueda de familias que podrían ser seleccionadas como beneficiarias del programa; b) relación con los colegios de cada región con el fin de recibir información donde se recomiendan estudiantes en condición de pobreza; y, c) relación con los Consejos de Desarrollo Social (CDS), como instancias de la sociedad civil, que se han dedicado a estudiar las condiciones de pobreza de sus comunidades y remiten la información al IMAS para recomendar familias en condición de pobreza. Los CDS actúan como una especie de focalización comunitaria”. (ILIDES; 2008:46)

En términos generales, la asignación de las transferencias se da según el siguiente cuadro:

Nivel	Monto mensual de la transferencia, dólares
7º	25,87
8º	34,49
9º	43,11
10º	60,36
11º	77,60
12º	86,22

Fuente: Artículo 4, Decreto Ejecutivo 33677.

Cuadro 2 - Distribución de los montos de transferencia según nivel educativo

5.2 El procedimiento de la transferencia

El Instituto Mixto de Ayuda Social, MAS, es la institución encargada de la selección de la población y la aprobación de la TMC. Así mismo, es la encargada de realizar las transferencias monetarias directamente a las cuentas de la madre, padre o persona legalmente encargado de las y los estudiantes “beneficiarios”. Es decir, la transferencia no se hace directamente al estudiante. Durante el año 2009 la Secretaría Técnica ha estado valorando la posibilidad de realizar el pago a través de algunos de los siguientes mecanismos, (STPA; 2008:6):

a. Estudiantes con tarjeta de ahorro a su nombre: para las y los estudiantes que recibían becas estudiantiles a través de otros programas públicos y a partir de 2007 pasaron a ser población de

AVANCEMOS y por el periodo de tiempo necesario para que la familia pueda abrir una cuenta bancaria a nombre de la persona legalmente encargada.

b. Familias con tarjeta prepago a nombre de la madre o encargado: esta será la forma en la que se harán las transferencias a partir del año 2010, según establece la Secretaría Técnica del Programa. Esta nueva forma de transferencia permitirá restringir los comercios en los que las y los estudiantes y sus familias puedan utilizar el dinero, obligándoles a gastarlo en aquellos artículos que son permitidos en el marco del Programa, (STPA; 2008).

c. Familias con tarjeta de ahorro a nombre de la madre o encargado: esta es la actual forma de pago, pero la Secretaría Técnica tiene previsto que paulatinamente vaya desapareciendo para utilizar exclusivamente las tarjetas prepago.

Por otro lado, el IMAS hace la transferencia de dinero año con año a cada estudiante; esta institución en coordinación con el Ministerio de Educación, MEP, “verificarán que los y las estudiantes están matriculados/as en el sistema educativo, para lo cual el IMAS contará con seis meses también para la respectiva formalización del contrato de familia para lo que contará con el mismo plazo, (DE; N° 34786-MP-S-MEP).

5.3 Condiciones y contrato

En términos generales, AVANCEMOS establece dos líneas de condicionalidad: la primera es a *nivel educativo*, en que se establece que el estudiante debe mantenerse en el sistema educativo y debe presentar al IMAS, al menos tres veces al año, la documentación que respalde esta situación, pues aunque el MEP tiene la responsabilidad de proporcionarle esta información, en una buena parte de los casos esto no sucede.

La segunda línea de condicionalidad es a *nivel de salud* y establece que el o la estudiante debe asistir al menos una vez al año a una valoración de su salud en el Equipo Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS), que le corresponde según la zona geográfica de residencia.

Para dar inicio a las transferencias, el padre o madre de familia, o persona legalmente encargada, debe estar de acuerdo y firmar el documento llamado “Contrato de Familia”. A partir del año 2009, el IMAS tiene un contrato de familia estandarizado para todas las opciones programáticas. Según los servicios o bienes ofrecidos, cada familia tendrá que firmar el contrato.

En el caso particular de AVANCEMOS, las condiciones a las que se compromete el encargado son, (IMAS; 2009):

A. Educación:

- Apoyar la asistencia puntual y permanente de quienes estudian en el centro educativo u otras modalidades del Sistema Educativo Formal.
- Apoyar a quienes estudian para que aprueben el curso lectivo.

B. Salud:

- Cumplir con que las y los estudiantes reciban durante el año valoración integral de salud por parte de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cumplir con la asistencia al control de salud de las personas que conforman el grupo familiar (incluye control durante el embarazo, mediante el carné de salud del niño, examen de mama, papanicolau, entre otros).

C. Cumplimiento con el Plan de Inversión en los proyectos de emprendimiento productivos:

- Comprar y utilizar los bienes otorgados en el beneficio de idea productiva de acuerdo al plan de inversión presentado a la institución. Asimismo, establece que “bajo el entendido que de incumplir esta norma puedo ser objeto de un proceso administrativo y/o judicial por el cual se me obligue al reintegro de la totalidad del dinero recibido, más los gastos del proceso”, (IMAS; 2008:1).

La forma en que se verifica que cada estudiante continúa cumpliendo las condiciones se lleva a cabo local y regionalmente, y se hace en coordinación con los colegios de cada zona, quienes reciben del IMAS una lista de las y los estudiantes que tienen una TMC y señalan si estos siguen asistiendo a clases; con esta información el IMAS mantiene la transferencia.

5.4 Instituciones involucradas en la ejecución del Programa AVANCEMOS

Desde la aprobación del primer decreto ejecutivo en el año 2006, se estableció una serie de instituciones con responsabilidades específicas en la ejecución del Programa; entre ellas se puede destacar la participación del **IMAS**, que es la institución encargada de la selección de la población meta, así como de las transferencia monetarias a sus cuentas bancarias. De igual manera es la que gestiona todos los procesos de coordinación con otras instituciones para velar por el cumplimiento de las condicionalidades.

El **Ministerio de Educación Pública (MEP)**, que se encarga del seguimiento de las y los estudiantes, la sistematización de la información en cuanto a aprobación de cursos y continuidad en el sistema educativo.

El **Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)**, que se encarga de coordinar la incorporación de los estudiantes que se matriculan en cursos técnicos de su oferta de capacitación, a las diversas modalidades de educación secundaria ofrecidas por el MEP.

La **Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF)**, quien apoya en la gestión y traslado de presupuesto al Programa.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de quienes se espera la coordinación en la ejecución de condicionalidades.

5.5 Monitoreo y controles

El decreto establece que es necesario contar con reglas de operación y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la experiencia del Programa Avancemos, que sustenten la óptima programación de actividades y recursos, así como medir y valorar sus resultados.

De acuerdo con los criterios y lineamientos generales, corresponderá a las instituciones participantes regular de manera interna los procedimientos y mecanismos de operación, seguimiento y control necesarios para la ejecución del Programa. Asimismo, estas entidades deberán remitir a la Secretaría Técnica, de manera periódica, información sobre la ejecución del Programa Avancemos.

La principal entidad responsable de la vigilancia de AVANCEMOS es la Secretaría del Programa. Aquí se realiza el monitoreo y evaluación del mismo. Esta

entidad también dicta los procedimientos que debe seguir el Programa y, posteriormente, verifica su cumplimiento (STPA; 2009, p. 22). Cada cierto tiempo, la Secretaría Técnica realiza un estudio de la focalización de la población.

Se verifica que la situación económica en la que califican los beneficiarios sea acorde con la estructura de atención propuesta por el Programa. Se busca garantizar que la prioridad son los beneficiarios en condición de pobreza, (STPA; 2009: 22).

6 DATOS GENERALES DE COBERTURA: alcances del programa de TMC avancemos

Según la Secretaría Técnica del Programa AVANCEMOS para el año 2008, aproximadamente 130.000 estudiantes recibían TMC, de los cuales el 53,45% fueron mujeres. En el siguiente cuadro se observa con mayor detalle esta información:

Grupo de edad	Población				TOTAL	
	Femenina		Masculina			
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Menos de 15 años	18.468	26,5%	16.602	27,3%	35.070	26,9%
15 a 17 años	33.508	48,5%	29.793	49,0%	63.301	48,5%
18 a 20 años	12.747	18,2%	11.538	19,0%	24.285	18,1%
Más de 21 años	5.077	7,3%	2.853	4,7%	7.930	6,1%
TOTAL	69.800	100%	60.786	100%	130.586	100%

Fuente Secretaría Técnica Programa AVANCEMOS, 2008.

Cuadro 3 - Programa Avancemos Población incorporada según grupo etario, por sexo, al 21 de octubre 2008 (Cifras absolutas y porcentajes)

La distribución por nivel académico muestra que hay una mayor concentración de recursos en el octavo año, es decir, el segundo año de la educación secundaria, año que históricamente ha presentado uno de los mayores índices de “deserción” o expulsión del sistema educativo formal. Aunque no hay datos oficiales que muestren que hay una mayor selección

de estudiantes pertenecientes a este nivel, la particularidad que presenta en términos de la matrícula puede hacer pensar que existe una tendencia a crear condiciones favorables para evitar que el aumento en la población que al llegar a octavo año sale de la secundaria se revierta. La distribución total de las TMC se observa en el siguiente cuadro.

GRUPO ACADÉMICO	Población				TOTAL	
	FEMENINA		MASCULINA			
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
SÉTIMO	14.459	20,7%	14.477	23,8%	28.936	22,2%
OCTAVO	15.584	22,4%	14.780	24,3%	30.364	23,2%
NOVENO	15.154	21,7%	12.307	20,3%	27.461	21,0%
DÉCIMO	12.295	17,6%	9.983	16,4%	22.278	17,1%
UNDECIMO	10.264	14,7%	7.695	12,7%	17.959	13,8%
DUODECIMO	2.044	2,9%	1.544	2,5%	3.588	2,7%
TOTAL	69.800	100,0%	60.786	100,0%	130.586	100,0%

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Social / Secretaría Técnica del Programa AVANCEMOS, con base en datos IMAS y FONABE, al 21 de octubre 2008.

Cuadro 4 - PROGRAMA AVANCEMOS Población incorporada según grado académico sexo al 21 de octubre 2008 (Cifras absolutas y porcentajes)

Por otra parte, según la Secretaría Técnica en la distribución de las TMC por región, dentro del país se observa que 57,7% de las transferencias se han

hecho en la zona urbana, mientras que 42,2%, en las zonas rurales.

En el siguiente cuadro se observa detenidamente esta distribución:

ZONA	POBLACIÓN				TOTAL	
	FEMENINA		MASCULINA			
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
RURAL	29.246	41,9%	25.851	42,5%	55.097	42,2%
URBANA	40.474	58,0%	34.910	57,4%	75.384	57,7%
No registra dato	80	0,1%	25	0,1%	105	0,1%
TOTAL	69.800	100,0%	60.786	100,0%	130.586	100,0%

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Social / Secretaría Técnica del Programa AVANCEMOS,

Cuadro 5 - PROGRAMA AVANCEMOS Población incorporada según zona y por sexo, al 21 de octubre 2008 (Cifras absolutas y porcentajes)

7 A MODO DE CONCLUSIÓN: TMC, alcances y valoraciones críticas

La consolidación de los Estados neoliberales, luego de la década de los ochenta, fue el escenario apto para el desarrollo de nuevas estrategias técnicas, pero sobre todo político-ideológicas, para enfrentar los crecientes índices de pobreza en la región.

La dura crítica desde el neoliberalismo al Estado de Bienestar centralizada en la “actitud paternalista”- que éste había desarrollado durante los años gloriosos del capital y las supuestas consecuencias nefastas que esta había tenido en el desarrollo “natural” de la fuerzas sociales- fue la base para consolidar una Política Social a partir de nuevos discursos: la focalización y las condicionalidades. Estrategias coherentes a su vez con una comprensión de la pobreza vaciada de historicidad referida a las causas colocadas en la forma de producir y distribuir la riqueza socialmente producida. Y con un acento en las responsabilidades individuales y, no sociales, de las condiciones de vida. Y ambas fuertemente cargadas de elementos moralistas e ideológicos que reproducen en la población el concepto de que la Política Social debe estar dirigida a quien más la necesite y entre estos, a quien realmente la merezca. No falta el discurso moralista, que plantea que “los pobres deben dar algo a cambio por lo que el Estado les da” o la adoctrinante frase “deben saber lo que cuesta todo aquello que reciben”.

Los Programas de TMC pretenden que “los sectores vulnerables logren aumentar su capital humano al invertir el dinero que se les transfiere en educación y salud. Cuanto mayor capital humano tengan, mejores resultados obtendrán en su relación con la sociedad y dejarán de ser pobres. De igual manera, se espera que la acumulación de capital humano de generación en generación permita romper el denominado ciclo de la pobreza”, (ILIDES, 2008, p. 11).

Tal y como se observa en el párrafo anterior, la base ideológica a partir de la cual se ha venido construyendo la política de TMC (muy propia de la socialdemocracia bañada por el neoliberalismo) reduce el tema de las necesidades básicas de reproducción material y social a una cuestión de acceso a empleo, empleo con seguridad y salario justo (puede observarse esta misma tendencia en autores como Castell; 1995), desde esta lógica la preparación educativa juega un papel importante en tanto es la vía de “movilidad social”. Sobre el tema de la condicionalidad y la individualización, sustentado por Rosanvallón (1995), se plantea que el Estado debe encargarse “de individuos que se encuentran en situaciones que les son particulares”. Debe tomarse conciencia que la obligación moral de la solidaridad implica redefinir los términos históricamente planteados. En el caso particular de Costa Rica, si bien es cierto el Programa AVANCEMOS, ha cubierto una importante cantidad de población de secundaria a través de transferencias monetarias, que en menor o mayor grado permiten subsidiar parcialmente los costos que implica mantenerse vinculado al sistema educativo; es importante preguntarse, para aquellos casos en los que las familias son parte de la población que vive en condición de extrema pobreza, si la TMC será suficiente para obtener todas las condiciones básicas, previas a la permanencia en el sistema educativo, es decir, a aquellas que tienen que ver con la satisfacción de necesidades básicas para la reproducción de las condiciones de vida: abrigo, alimento, techo.

En ese sentido, vale la pena preguntarse, en qué punto de las relaciones sociales está colocado el acento, no solamente para la atención, sino y aún más importante para el análisis de las causas de la alta “deserción” escolar en los últimos años, pues una mirada crítica del Programa indica que la responsabilidad es colocada sobre los sujetos (estudiantes que reciben la TMC) y sus familias, quienes no solamente deben “pagar un precio” por

ser parte del Programa, sino deben garantizar condiciones mínimas de permanencia en el sistema educativo.

De la misma manera sucede en lo referente a la salud, pues la interpretación que se hace de la “condicionalidad” referida a la salud del estudiante y su familia, pareciera indicar que la consulta anual es un problema de hábitos familiares, y no una cuestión de posibilidades de acceso a los servicios públicos de salud.

Finalmente es importante analizar el desarrollo del programa AVANCEMOS en el marco del actual PND y de las finalidades económicas y políticas que han caracterizado la Administración Arias Sánchez, pues, además de la apertura de las TMC bajo este Programa, la administración ha venido flexibilizando los controles de calidad que administraciones anteriores habían impuesto al sistema educativo.

Un ejemplo de ello, la flexibilización para aprobar las materias de la secundaria y el bachillerato mediante institutos de enseñanza privados de modalidades semi presenciales, que preparan para la rendición de los exámenes aplicados por el Minsiterio de Educación; la eliminación de las Pruebas Nacionales de sexto grado de primaria (2007), así como las Pruebas Nacionales de noveno año de secundaria (2008); la disposición, a partir del año 2009, relacionada con promoción anual, en la que se indica que la pérdida de una materia (o varias dentro de límites señalados por el MEP) ya no obligará a repetir todo un año; las reformas al INA en términos de la orientación de la oferta educativa técnica de cara a las demandas del mercado laboral; las ofertas diversas de aprendizaje del idioma inglés y la apertura de una Universidad Técnica Nacional a partir del año 2009 (quinta Universidad del Estado cuya apertura se da 37 años después de creada la Universidad Estatal a Distancia en 1972, década en la que se fundaron tres de las cinco universidades pública del país, en el contexto de los primeros años de transformación de modelo nacional de producción-acumulación).

Estas transformaciones en la política educativa, así como la inversión del presupuesto nacional en materia de TMC, vinculadas al sistema educativo nacional, se articulan a objetivos de atracción de la inversión extranjera, proveyendo mano de obra con parámetros de calidad según la demanda del mundo del trabajo. Es posible constatar en el Programa AVANCEMOS la coexistencia de objetivos contradictorios que apuntan hacia:

- a. el desarrollo del capital nacional y trasnacional, proveyendo condiciones para la formación educativa básica y técnica de la futura fuerza de trabajo;
- b. el control político y social de los pobres, especialmente de los estratos en situaciones más críticas, pues ellos son la meta de los programas de rentas condicionadas.

- c. el reforzamiento de los roles históricamente atribuidos a las mujeres (pues en las familias en situación de pobreza se ha constatado que las jefaturas del hogar son mayoritariamente femeninas) en la sociedad patriarcal de ser las cuidadoras y reproductoras de la prole y futura fuerza de trabajo dando la responsabilidad del soporte y acompañamiento en la educación y la salud, amén de la tarea doméstica.
- d. En este contexto debemos preguntarnos hacia dónde se inclina la balanza de los objetivos reales ¿cuál es la finalidad a la que apuntan las TMC y en qué medida contribuyen a la promoción y acceso de los derechos sociales (bienes y servicios producidos socialmente) o más bien al fortalecimiento de una concepción de justicia social que prepondera lo y la moralización; la focalización o ciudadanía restringida sobre la ampliación de la ciudadanía y de la democracia; la preponderancia de la capacidad individual sobre las responsabilidades del sistema social.

REFERÊNCIAS

CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social**. Paidós Argentina. 2005.

GARNIER, Leonardo. **Estadísticas Generales MEP 2008**. Costa Rica, 2008.

Gobierno de La República, Costa Rica. **Decreto Nº 33677-MP-MEP-MIVAH. 14 de febrero 2007**. Costa Rica, 2007.

Gobierno de La República, Costa Rica. **Decretos 34210-MP-MEP-MIVAH. 8 de enero 2008**. Costa Rica, 2008.

Gobierno de La República, Costa Rica. **Decreto N 34786-MP-S-MEP. 1 de octubre 2008**. Costa Rica, 2008.

Gobierno de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**. Costa Rica.

IMAS. Área Presupuesto. Liquidación Presupuestaria: 2006, 2007, 2008. Costa Rica, 2008.

ILIDES-IMAS. **Informe Final de cuarto tracto. Observaciones finales y entrega de resultados.** Documento A. Contrato de servicios profesionales. Contratación abreviada LA0000007PRVEE.2007. Seguimiento y evaluación de las familias beneficiadas. Costa Rica. 2008.

MURILO, Eric. Falta de personal: el gran obstáculo. **Revista Actualidad Económica.** Mes junio. Costa Rica, 2008.

Programa Estado de la Nación, Costa Rica. **XIII Informe Estado de la Nación y desarrollo sostenible.** Costa Rica, 2007.

Rectoría Sector Social. Secretaría Técnica Programa Avancemos. **Lineamientos del Programa Avancemos N. 006-08.** Costa Rica, 2008.

Rectoría Sector Social. Secretaría Técnica del Programa AVANCEMOS. **Programa AVANCEMOS.** 2008.

ROSANVALLÓN, Pierre (1995): **La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia.** Ediciones Manantial. Argentina, 1995.

RUIZ, Ángel. **Universalización de la Educación Secundaria y Reforma Educativa.** Costa Rica, 2006.

NOTAS

- 1 Este instrumento es la Ficha de Información Social (FIS), utilizado en el IMAS con el fin de de obtener información sobre las condiciones de vida de quienes solicitan un servicios o bienes a la institución.
- 2 Cálculo realizado según tipo de cambio de 1 de julio de 2009. Precio del dólar según Banco Central de Costa Rica fue de 579,9 colones.
- 3 Precio del dólar al 1 de julio de 2009, según Banco Central de Costa Rica fue de 579,9 colones.
- 4 FODESAF. Corresponde a Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares creado en 1974 mediante Ley 5662 como mecanismo de financiamiento para programas dirigidos a las y los costarricenses de escasos recursos. Las transferencias refieren a financiar programas en vivienda, salud, alimentación, nutrición, educación, protección social, acueductos rurales, equipamiento comunal. Se financia mediante el 5% del monto de las planillas pagadas por patrones públicos y privados y el 20% de lo recaudado por el impuesto de ventas. En la última década ha venido enfrentando reducciones presupuestarias por la existencia de leyes específicas y por la no transferencia de los montos correspondientes por parte de la CCSS y el Ministerio de Hacienda.

Maria Lorena Molina Molina

Mestre y Licenciada en Trabajo Social y Magister Scientiae en Administración Pública; Profesora-investigadora Catedrática de la Escuela de Trabajo Social y del Posgrado en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica
E-mail: lorena.molina@ucr.ac.cr

Yessenia Fallas Jiménez

Trabajadora social; egresada de la Maestría en Trabajo Social con énfasis en investigación; Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica - UCR
E-mail: yesseisa@gmail.com

Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica - UCR

San Pedro de Montes de Oca. San José.
Costa Rica. América Central